

Appunto di Pierluigi Portaluri per il gruppo di lavoro di ASTRID su “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali”

1.- L'analisi delle diverse esperienze di normazione regionale rivela che l'urbanistica dovrebbe risultare improntata ai principi non solo di sussidiarietà, partecipazione e trasparenza, ma anche di *semplificazione*.

Invero, è proprio la semplificazione il principio che sembra più di tutti destinato a rimanere nelle mere intenzioni, trascurato – per molti versi – da quegli stessi legislatori regionali che pur hanno deciso di includerlo fra le proprie finalità.

Perplessità desta soprattutto la moltiplicazione dei soggetti attributari di poteri di pianificazione del territorio, cui consegue l'eccessiva complessità dei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici (a discapito della loro effettività).

Infatti, accanto alla Regione ed al Comune, sulla scena della pianificazione territoriale si pone ormai stabilmente la Provincia, la quale – in virtù della propria collocazione mediana tra i due anzidetti soggetti istituzionali – sembra destinata ad assumere un ruolo sempre più importante, che si esplica anzitutto nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 20, d. lgs. n. 267/'00 (già art. 15 l. n. 142/'90).

2.- Verso una traiettoria di maggior centralità nei processi di gestione del territorio sembrano del resto avviate anche le Province pugliesi.

Infatti, a seguito della “*Proposta di Accordo tra Regione e Province per la collaborazione in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*” (in www.regione.puglia.it) il Governo regionale si è impegnato a trasferire alle Province ulteriori funzioni rispetto a quelle – consistenti nella formazione del PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale) – attribuite dalla vigente legge regionale (n. 20/'01); e con circolare interpretativa n. 1/2005 (sempre in www.regione.puglia.it) il Governo ha poi chiarito che le stesse possono procedere alla formazione dei loro PTCP pur nell'assenza dello strumento direttorio di livello regionale (DRAG – Documento regionale di assetto generale).

3.- Del resto, pressoché in tutte le Regioni italiane la pianificazione del territorio si articola su tre livelli, senza che allo sdoppiamento della pianificazione sovracomunale in quella regionale e provinciale corrisponda effettivamente una netta demarcazione dei rispettivi contenuti.

A ciò si aggiunga che, quando la pianificazione d'area vasta si rivolge ad ambiti territoriali più ristretti (qual è quello provinciale), diviene spesso naturale perseguire un maggior grado di dettaglio delle relative previsioni: ciò comporta la fissazione di parametri più angusti e soffocanti per l'azione comunale.

Infatti, nella redazione del loro strumento urbanistico i Comuni saranno spesso gravati dalla necessità di adeguarsi a *due* piani d'area vasta (regionale e provinciale); il che si traduce in un problematico *doppio* vaglio di conformità/compatibilità del piano comunale ai fini della sua definitiva approvazione.

Tutto ciò potrebbe comportare l'aumento della conflittualità interna a quel *multilevel system*, che già in passato è stata una delle principali cause della mancata attuazione del disegno razionalista recepito dalla legge urbanistica del 1942.

Né il pericolo della scarsa funzionalità del sistema può dirsi sufficientemente scongiurato per il fatto che alcuni legislatori regionali hanno prescritto momenti di necessario

confronto interistituzionale (quali le conferenze di copianificazione) *prima* dell'adozione degli strumenti urbanistici.

In effetti, la loro riuscita rimane affidata, da una parte, alla buona volontà dei soggetti coinvolti e dall'altra (purtroppo) all'eventuale *idem sentire* politico dei vari livelli di governo.

4.- Ora, la riforma del Titolo V della Costituzione attribuisce senza dubbio ai Comuni un ruolo baricentrico anche nei processi di governo del territorio.

Tuttavia, pur nella *consapevolezza* (che non comporta affatto *condivisione*) di quel disegno, resta fermo che una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà – anche alla luce del monito racchiuso nella notissima sentenza C. cost. n. 303/'03 – comporta che quelle attribuzioni trovino un limite di competenza laddove si tratti di *valori* che trascendono i livelli comunali.

Si pone qui, di nuovo, il tema sia della necessità di livelli sovracomunali di pianificazione sia, nel contempo, della semplificazione degli stessi.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di ridurre la pianificazione d'area vasta al solo livello regionale, senza per questo negare l'importanza di un ruolo provinciale (nel modo che più avanti si dirà).

In un quadro più generale, si può pensare in primo luogo ad un ruolo dello Stato fondato su logiche di fissazione di livelli minimi *ex art. 117, co. 2°, lett. m)*, Cost. (aggiornando in questo modo le tecniche regolative degli *standards* di cui al D.m. n. 1444/'68): un modulo d'azione, cioè, orientato secondo logiche di «oggettività» concretizzanti in criteri e moduli procedurali *a valenza generale*, replicabili sull'intero territorio nazionale.

Il ruolo della Regione, poi, consisterebbe essenzialmente nella formazione del relativo piano territoriale secondo logiche di «soggettività», in quanto finalizzate a preservare le peculiarità (anche identitarie) dell'intero territorio regionale e a garantirne l'armonioso sviluppo nel coordinamento dell'azione dei singoli Comuni.

Una volta infrenata all'interno di queste cornici di *soft law* (che qualche urbanista definisce il *sartame* del veliero del processo pianificatorio), l'azione comunale può tentare esperienze innovative nella gestione del territorio.

5.- Ma l'attribuzione di una potestà pianificatoria solo alla Regione e ai Comuni pone la questione del ruolo che così residuerebbe alle Province.

Giampaolo Rossi ha sottilmente osservato che esse non dovrebbero essere necessariamente soppresse, ma la loro esistenza, organizzazione e funzione andrebbero demandate alla normativa dell'ente territoriale entro il quale operano (e nell'ambito delle funzioni dello stesso).

Ciò comporta che la normazione regionale potrebbe comunque attribuire alle Province un ruolo coerente con la loro posizione strategica di cerniera tra Regione e Comuni.

Per portare solo alcuni tra i tanti moduli possibili, si potrebbero prevedere raccordi procedurali a contenuto informativo (come la condivisione dei c.d. SIT - sistemi informatici territoriali) che travasino sul livello regionale le conoscenze dell'armatura territoriale provinciale ai fini della elaborazione del piano regionale e comunale; ovvero, l'istituzionalizzazione di un rapporto di collaborazione con gli uffici comunali nell'attività di monitoraggio delle trasformazioni territoriali.